

2. Les milieux entre protection et gestion

2.4 Les changements globaux

2.4.1 Climat

2.4.1.5 L'après-Kyoto

La négociation sur le climat à l'ouverture de la Conférence de Poznan

Résumé

*La 11^e Conférence des Parties à la Convention sur le Climat [****Gouvernance(1^{er}-12 décembre 2008)], à Poznan, prend la suite de celle qui s'est tenue à Bali en 2007 et sur l'état des négociations tel que cette dernière l'a laissé. Cet article actualise l'article du même auteur publié en janvier dernier sous le titre "Les leçons de Bali"(N° 56).*

Mots clés : *Changement climatique, communauté internationale, Conférence de Bali, pays en développement, Protocole de Kyoto.*

L'auteur

Pierre Radanne, Président de 4D, ancien président de l'Ademe (1998-2002), auteur du rapport sur la division par 4 par la France des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. Il appuie actuellement les pays francophones notamment africains dans les négociations internationales sur le changement climatique.

La première séquence d'engagement de réduction des émissions des pays industrialisés au titre du Protocole de Kyoto arrivera à échéance fin 2012¹. Il en faudra donc une deuxième, à moins de revenir à l'imprécision de la Convention initiale de Rio de 1992. Or, à ces engagements de réduction ont été associés des éléments de gouvernance internationale innovants [****Gouvernance] et les trois mécanismes financiers créés par le Protocole de Kyoto (les crédits d'émission échangeables, le mécanisme de développement propre et la mise en œuvre conjointe) : en cas d'absence de nouvel accord international entrant en vigueur en janvier 2013, la valeur du carbone sur les marchés s'effondrerait.

La date butoir est donc claire, tout comme le compte à rebours. Le nouvel accord devra être ratifié par près de 200 parlements internationaux pour entrer en vigueur comme tout traité international. Cela ne pourra prendre moins de deux ans. Il faut donc que la base politique du nouvel accord soit conclue fin 2009 lors de la Conférence des parties de Copenhague. Ce calendrier n'est pas le seul qui détermine la présente dramaturgie ; il y a aussi la date de la prise de fonction effective de Barack Obama et de sa nouvelle équipe le 20 janvier 2009.

Le 4^e rapport du GIEC, largement diffusé et commenté tout au long de l'année 2007 avait décrit les grandes lignes d'un scénario de riposte au changement climatique confirmé, en montrant notamment que l'on devait viser :

- un réchauffement qui reste inférieur à 2 °C par rapport à la période pré-industrielle,
- une division au moins par 2 des émissions mondiales de gaz à effet de serre à l'horizon 2050,
- et une réduction des émissions des pays industrialisés par rapport à 1990 comprise entre 25 et 40 % pour 2020.

Or la Conférence de Bali qui a précédé celle de Poznan n'a pas fait progresser dans cette voie. Il s'agissait d'enclencher la nouvelle négociation, sous la forme d'un mandat politique : des règles politiques claires, décidées pour constituer le cadre des décisions à prendre en 2009 à Copenhague et concernant à la fois les engagements de réduction d'émissions, les principes d'équité à respecter, les mécanismes financiers et la dotation des fonds de soutien à la réalisation des objectifs. L'Union européenne avait validé ce scénario, pour ce qui la concernait. La possibilité de sa mise en œuvre avait donc gagné en crédibi-

¹- Mais pas le protocole lui-même, en dépit de ce qu'ont prétendu des commentateurs un peu pressés.

lité avant Bali. Pourtant, le mieux que l'on a pu y faire a été d'inscrire, dans une note de bas de page, une famille de scénarios dont celui-ci apparaît comme le plus exigeant.

Bali n'a donc pas su effectuer de tels arbitrages au plan des principes politiques et s'est donc acheminé vers l'écriture d'un modeste "Plan d'action de Bali" [EDD les leçons de Bali, n° 56], une sorte de "liste de courses" reprenant les attentes de chacun, sans hiérarchisation claire. Ce que Bali transmet à Poznan est donc bien léger, d'autant plus que les discussions intermédiaires ont fait du surplace au cours de l'année 2008. Le temps effectif de négociation s'est encore raccourci.

QUE S'EST-IL DONC PASSÉ À BALI ?

La raison de l'échec de ce premier rendez-vous préparatoire à l'échéance de Copenhague fut le débat trop longtemps étouffé sur la place des pays en développement dans la politique climatique mondiale.

L'opposition la plus forte est en effet venue des pays en développement et des pays émergents sur l'objectif pour 2050. Une division par deux des émissions mondiales constitue, de fait, un engagement contraignant portant sur tous les pays, y compris les pays en développement. Or, à Bali, cela a été proposé sans clé de répartition entre pays industrialisés et pays en développement. Cela, faute de règle d'équité, a pu être ressenti comme une entrave au développement. Le blocage qui s'est exprimé à Bali est grave. Il a un sens politique réel. Le G77, qui regroupe les pays en développement, n'avait pas tort d'exprimer que la fixation d'objectifs climatiques, évidemment contraignants, comme point d'entrée dans la nouvelle négociation, induisait un nouveau traité sur des bases de fait différentes de celui de Rio et de celui de Kyoto. Mais ce changement, il faut à la fois l'assumer et en tirer toutes les conséquences.

UN TRAIN ÉTRANGE, LE BROUILLARD ET LE DÉRAILLEMENT

À l'issue d'une année 2007 exceptionnelle pour le travail scientifique, l'exploration des données économiques et financières, la sensibilisation sur le sujet, doublement soulignée par le Prix Nobel de la Paix, et dans un contexte de convergence entre ONG, experts, intellectuels et médias, la Conférence de Bali s'était ouverte dans l'euphorie. Il n'en était pas resté grand-chose à l'arrivée. Nous prenions, début 2008, cette image d'un train bizarrement attelé :

"Le véhicule de tête est représenté par l'Union Européenne, qui a formulé dès mars 2007 sa propre vision de ses engagements : ce devra être 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990. Et 30 %, si d'autres pays font des efforts équivalents.

Un véhicule est, lui, arrêté. Ce sont les Etats-Unis, en attente d'un nouveau chauffeur, avec permis de gouverner, qui arrivera en novembre 2008.

Leur position a néanmoins fortement évolué depuis le refus de Georges W. Bush de ratifier le Protocole de Kyoto. Pour la

diplomatie américaine, le changement climatique existe bel et bien. Il faudra réduire fortement les émissions. Mais au plan des actions, la doctrine reste la même, ce n'est à la communauté internationale de fixer, ni des objectifs de réduction, ni un menu obligatoire d'actions. C'est, selon eux, à chaque pays de faire ses propres choix. Cependant, plus de la moitié de la population américaine est déjà impliquée dans des politiques cohérentes avec le Protocole de Kyoto : dans les Etats du nord-est, de la côte Pacifique et dans de nombreuses villes. Il était clair dès le départ à Bali que les Etats-Unis n'étaient plus en position de force, tout en gardant une capacité considérable de blocage et en commandant au calendrier.

Deux autres véhicules ont pris position derrière pour s'assurer que ce dernier repartira bien un jour, l'Inde et la Chine. Leur position : pas de prise d'engagement si le pays le plus émetteur ne se réinscrit pas fortement dans le dispositif international de lutte contre le changement climatique.

Un véhicule avance à son rythme, le Japon, aussi prudent dans sa prise d'engagement que sérieux dans ses actions.

Enfin, un véhicule klaxonne pour se faire entendre et secourir : les pays en développement, les plus victimes du changement climatique. Leur demande : du soutien pour s'adapter aux changements enclenchés, des transferts de technologies et de l'argent. Leur position est délicate car leur motivation principale reste l'éradication de la pauvreté et l'entrée dans le développement. La Conférence de Rio de 1992 avait pris acte de l'articulation nécessaire entre les questions d'environnement et celles de développement au travers du développement durable. Le mandat de Berlin avait acté de "responsabilités communes mais différenciées" entre eux et les pays développés. Ils ont dès lors adopté une position faite surtout d'exigence et d'attente : "le changement climatique est le fait des pays industrialisés, principaux émetteurs, et donc, ce n'est pas, dans un premier temps, aux pays en développement à s'engager dans ce qui est ressenti comme source de contraintes économiques". Progressivement, cette position s'est révélée insuffisante et intenable. Les effets du changement climatique frappent en premier les pays en développement : atolls et grands deltas peuplés menacés de submersion, progression des déserts, changement de régimes des pluies, événements extrêmes dévastateurs, risques sanitaires... Dès lors, une vérité émerge : être victime, c'est déjà participer.

Plus encore que les autres, les pays en développement ont intérêt à ce que la lutte contre le changement climatique entre dans une phase active et collective. Mais ils craignent que des normes universelles, comme la division par deux des émissions mondiales, constituent de fait un engagement contraignant portant sur tous les pays sans distinction, et mêmes, comme une entrave au développement. Constatant que le point d'entrée choisi pour les nouvelles négociations était une révision complète de Kyoto, sans que les nouvelles règles d'équité aient été abordées, le G 77 a considéré que l'on s'engageait sans l'avouer dans l'élaboration d'un traité complètement différent.

Or les négociateurs se sont en quelque sorte perdus dans le brouillard. Et il y a de quoi. La non ratification américaine du Protocole de Kyoto les a obligé à voir double : un processus de négociation qui regroupe tous les pays dans la mise en œuvre de la Convention de Rio (mais où on ne doit parler ni

*d'obligations contraignantes, ni des mécanismes financiers) et un second processus avec les mêmes pays, à l'exception des Etats-Unis, où l'on prépare la fixation des objectifs quantifiés de seconde période de Kyoto et l'évolution des mécanismes financiers[***], tout cela focalisant l'attention sur les contradictions entre pays industrialisés. Les négociateurs n'y voient plus très clair non plus du fait de textes juridiques extrêmement complexes, et en expansion permanente, et qui se stratifient de réunion en réunion. La complexité de la forme rend le fond illisible et la prospective brouillée : on n'a pas vu arriver le problème, malgré nombre de signes annonciateurs antérieurs.*

L'accident est donc venu des pays émergents soutenus par l'ensemble des pays en développement. La présidence de la conférence fut accusée de chercher, par les textes préparés pour la négociation finale de la Conférence de Bali, à sortir des fondements à la fois de la Convention de Rio et du protocole de Kyoto, alors que la plupart des engagements antérieurs souscrits vis-à-vis des P.E.D. depuis Rio n'ont pas été tenus.” [EDD, Les leçons de Bali, n° 56]

La dernière journée de Bali fut donc le théâtre d'un affrontement d'une âpreté rare dans ce type de conférences, et cela n'a pu qu'être consécutif à des messages répétés et non entendus que le scénario envisagé de la direction de la COP mènerait à une impasse.[***]

Quant aux réunions du groupe de travail mis en place à Bali, tenues pendant l'année 2008 (Bangkok, Bonn et Accra), elles ont effectué quelques avancées limitées à des approches sectorielles.

LES CONDITIONS D'UN REDÉMARRAGE

Le legs “formel” de Bali à Poznan est donc mince. Mais il n'en est pas de même du legs “moral”. Le débat politique très vif des dernières 24 heures de Bali a en fait fourni un mandat implicite des plus clairs. Un vrai mandat politique. Même s'il n'est consigné dans aucun texte juridique finalisant la conférence, il exprime un impératif assigné à la communauté internationale.

1. D'abord, entrer par le développement

La question à laquelle il faut maintenant répondre ne concerne du reste pas que les pays en développement, mais bien toute l'humanité : quels modes de vie seront possibles pour une humanité de 9 milliards d'êtres humains vers le milieu du siècle dans un contexte où s'impose l'obligation de stabiliser le climat ?

Ne pas répondre à la question, c'est implicitement se situer dans une option négative et donc d'une montée grave des conflits dans le monde. C'est pour le moment assurément échouer dans la négociation climat, chacun manœuvrant pour minimiser ses engagements faute de la vision claire d'un autre mode de développement.

Il ne faut pas oublier non plus – et cela a été malheureusement le cas à Bali – la dure leçon de la conférence de La Haye en 2000 : pour faire bouger la partie réticente des pays industrialisés, il faut faire des avancées en direction des pays en développement.

2. Fixer des objectifs de stabilisation du climat terrestre

Si un processus collectif d'engagement vers un développement équitable émerge, alors la décision d'objectifs de stabilisation du climat terrestre pourra être obtenue, en étant assortie de clés de répartition des possibilités d'émissions par grandes catégories de pays pour donner des garanties d'équité.

3. Décider des formes d'engagements des différents types de pays

Ensuite, il conviendra d'entrer dans le détail des niveaux et des formes d'engagement des différentes catégories de pays. La logique d'une stabilisation du climat terrestre exige bien de fixer des engagements à tous les pays, y compris les plus pauvres. Il s'agit donc d'entrer dans un système où l'objectif de stabilisation du climat qui reposerait sur une participation active de tous.

Les travaux de recherche engagés un peu partout dans le monde ont permis de concevoir trois grands types d'engagements :

- des engagements contraignants pour les pays industrialisés dans la foulée de ceux souscrits à Kyoto,
- des engagements contraignants pour les pays émergents calculés sur la base d'une trajectoire d'émission fortement diminuée par rapport à la croissance économique,
- des engagements non contraignants pour les pays en développement (c'est-à-dire sans forme de sanction en cas de non atteinte des objectifs) avec un intéressement financier en monnayant leurs réductions d'émissions réalisées, au-delà d'un seuil fixé, sur le marché du carbone.

4. Intégrer les questions énergétiques dans le débat mondial

A Bali, il n'y a eu aucune discussion sur le quadruplement du prix du pétrole et du gaz depuis la décision de Kyoto, comme si le changement complet de contexte énergétique ne modifiait pas les données économiques de la négociation climat. Ce manque renvoie à une autre absence réciproque, celle du changement climatique dans le volet énergie du Sommet de Johannesburg. Cette séparation des sujets est absurde, alors que l'une et l'autre question devraient être abordées en termes de développement durable.

5. Impulser une dynamique dans la mise en œuvre sur le terrain

Enfin, signer un traité ne suffit pas, les résultats médiocres du Protocole de Kyoto l'attestent, il faut construire un cadre d'action beaucoup plus dynamique en déclinant les objectifs dans des plans climat de niveau territorial, de préférence intégrés à des stratégies de développement durable. Il est d'ailleurs très regrettable que jusqu'à présent les organes de direction de la Convention et du Protocole ignorent cette dimension – aucun cadre n'est par exemple encore proposé aux collectivités locales qui veulent participer.

6. Reconnaître quatre réalités à prendre en compte

1 - Le Protocole de Kyoto est conforté

Malgré les contestations dont il a fait l'objet, et ses médiocres résultats, il n'y a pas d'alternative au proto-

cole de Kyoto qui prenne corps. Bali a pu quand même faire avancer quelques problèmes épineux. Son cœur – les engagements contraignants des Etats, leur gouvernance, le lien entre eux et la constitution progressive d'un marché du carbone, est finalement de plus en plus conforté. Le retour de l'Australie a marqué un isolement total des Etats-Unis. Ceux-ci ne se sont même pas donné la peine d'élaborer un schéma alternatif. En outre, la mise en œuvre de politiques de type Kyoto par de plus en plus d'Etats et de villes au sein même des Etats-Unis renforce encore cette tendance.

Il s'est en outre confirmé que la négociation avec les grands pays émergents sur la nature et le niveau de leurs engagements futurs ne démarrera concrètement qu'après l'expression de la nouvelle politique américaine. Jamais ils ne prendront des obligations si les Etats-Unis restent à l'écart. Reste à savoir quand des signes de la nouvelle orientation américaine seront donnés.

Les rapports de force changent. La Chine et l'Inde sont maintenant au centre du jeu pour quatre raisons :

- aucun accord ne peut être conclu sans leur signature et surtout leur participation active du fait de leur niveau croissant d'émissions ;
- en prenant en charge les attentes de pays en développement – ou du moins en s'attribuant ce rôle, ils renforcent leur poids dans la négociation ;
- l'Inde s'est fait depuis le début des négociations sur le climat une spécialité reconnue de l'approche éthique et scientifique des liaisons climat-développement.

3 - C'est un véritable débat politique de haut niveau qui a été ouvert.

Il n'a pas eu, sur place, de conséquence immédiate. Mais on sait au moins d'où il faut repartir pour que le processus conduisant de Poznaf à Copenhague en 2009 aboutisse. Il porte évidemment l'avenir de la coopération climatique internationale, mais aussi plus généralement sur les transformations profondes qui marqueront ce siècle et la manière de les gérer pacifiquement.

4 - L'Europe continue d'être le pôle qui tire la négociation.

Elle reste motrice dans la fixation des objectifs climatiques, dans la prise d'engagements et dans la mise en place des mécanismes financiers. Cette position doit être complétée par une vision politique de l'équilibre général de la future négociation. Cependant ce rôle moteur ne pourra se poursuivre qu'à condition que son "paquet climat" en cours de navette entre la Commission et le Parlement démontre qu'elle ne se contente pas de donner des conseils mais qu'elle se les applique bien à elle-même

QUELLE EST LA NATURE DE L'ÉTAPE DE POZNAN ?

La conférence de Poznan constituera un rendez-vous étrange. S'il est déjà acquis que les Etats-Unis reviendront dans la négociation suite à l'élection de Barack Obama, l'équipe de négociation reste juridiquement celle de l'administration sortante. La conférence de Poznaf n'a donc de fait aucun pouvoir de décision, son segment ministériel a dès lors été limité à 2 jours.

Il va donc s'agir de peaufiner séparément les pièces d'un puzzle : la formalisation d'une vision commune, les objectifs climatiques à long terme, les engagements des pays industrialisés, les fonds destinés à l'adaptation, la déforestation, les transferts de technologies, les approches sectorielles et les mécanismes de marché, les différents modes d'intéressement des pays émergents et en développement, les dotations de financements (soit volontaires soit obligatoires), l'engagement des collectivités territoriales... pour préparer le grand deal de l'année 2009 et la conférence de Copenhague où aura lieu l'assemblage des pièces de puzzle et révélé le dessin global.

Pierre Radanne

Pour en savoir plus

- Changements climatiques : guide explicatif des accords internationaux, MIES, 2005
- www.effet-de-serre.gouv.fr

Lire également dans l'encyclopédie

- ❖ Michel Mousel, *L'effet de serre, c'est la vie* (N°26, janvier 2007).
- ❖ Michel Mousel, *La dérive du climat, une crise écologique* (N°27, janvier 2007).
- ❖ Pierre Radanne, *Les leçons de Bali* (N° 56, janvier 2008).